



제429회 국회(정기회)
제1차 기획재정위원회

국가재정법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈국가재정운용계획에 조세·지방세 지출 총량 및
감면을 관리계획 포함 등〉

■ 정성호의원 대표발의(의안번호 제2207958호)

2025. 9.

기 획 재 정 위 원 회

수석전문위원 최병권

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 국가재정운용계획에 조세·지방세 지출 총량 및 감면율 관리계획 포함 등 (안 제7조제2항 및 제3항)	2

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 정성호의원 등 15인

나. 발 의 일 : 2025. 2. 7.

다. 회 부 일 : 2025. 2. 10.

II. 제안이유 및 주요내용

조세지출과 지방세지출은 한번 도입되면 축소·폐지가 쉽지 않을 뿐만 아니라 국가 재정의 지속가능성에도 중대한 영향을 끼침.

이에 따라 국가 재원의 효율적 운용과 재정의 투명성 제고를 위하여 조세지출과 지방세지출의 총계적 관점에서 국가 전체 조세·지방세 지출에 대한 관리통제를 강화할 필요가 있다는 지적이 있음.

이에 현행 국가재정운용계획 사항에 조세·지방세 지출 총량 및 감면을 관리계획을 추가하고, 국가재정운용계획 첨부서류에는 중장기 조세·지방세 감면 한도 관리 및 조세·지방세 지출의 효율적 관리를 위한 계획을 추가하려는 것임(안 제7조).

Ⅲ. 검토의견

1. 국가재정운용계획에 조세·지방세 지출 총량 및 감면을 관리 계획 포함 등(안 제7조제2항 및 제3항)

현행	개정안
○ 국가재정운용계획의 내용 - 재정운용의 기본방향과 목표 - 중기 재정전망 및 근거 - 분야별 자원배분계획 및 투자 방향 - 재정규모증가율 및 그 근거 - 의무지출의 증가율 및 산출내역 - 재량지출의 증가율에 대한 분야별 전망과 근거 및 관리계획 - 세입·세외수입·기금수입 등 재정수입의 증가율 및 그 근거 - 조세부담률 및 국민부담률 전망 - <신설> - 통합재정수지 전망과 관리계획 - 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항 ○ 국가재정운용계획의 부속서류 - 해당 회계연도 국가재정운용계획의 전년도계획 대비 변동사항, 변동요인 및 관리계획 등에 대한 평가·분석보고서 - 해당 회계연도 중장기 기금재정관리계획 - 해당 회계연도 국가채무관리계획 - 중장기 조세정책운용계획 - <신설> - 5년마다 40회계연도 이상 기간을 대상으로 한 장기 재정전망 결과	○ 국가재정운용계획의 내용 - (현행과 같음) - (현행과 같음) - (현행과 같음) - (현행과 같음) - (현행과 같음) - (현행과 같음) - (현행과 같음) - (현행과 같음) - <u>조세·지방세 지출 총량 및 감면을 관리계획</u> - (현행과 같음) - (현행과 같음) ○ 국가재정운용계획의 부속서류 - (현행과 같음) - (현행과 같음) - (현행과 같음) - (현행과 같음) - <u>중장기 조세·지방세 감면 한도 관리 및 조세·지방세 지출의 효율적 관리를 위한 계획</u> - (현행과 같음)

개정안은 정부가 국가재정운용계획 수립시 조세·지방세 지출 총량 및 감면을 관리계획을 포함하도록 하고, 국가재정운용계획 첨부서류에 중장기 조세·지방세 감면 한도 및 조세·지방세 지출의 효율적 관리를 위한 계획을 추가하려는 것임.

국가재정운용계획은 단년도 예산편성의 한계를 극복하고 중장기적 시계에서 재정운용전략과 자원배분방향을 제시하기 위한 것으로, 해당 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 재정운용계획임.

「국가재정법」 제7조¹⁾에 따르면 정부는 매년 5회계연도 이상의 기간

-
- 1) 「국가재정법」 제7조(국가재정운용계획의 수립 등) ① 정부는 재정운용의 효율화와 건전화를 위하여 매년 해당 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 재정운용계획(이하 “국가재정운용계획”이라 한다)을 수립하여 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출하여야 한다.
- ② 국가재정운용계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
1. 재정운용의 기본방향과 목표
 2. 중기 재정전망 및 근거
 3. 분야별 자원배분계획 및 투자방향
 4. 재정규모증가율 및 그 근거
 - 4의2. 의무지출(재정지출 중 법률에 따라 지출의무가 발생하고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 법정지출 및 이자지출을 말하며, 그 구체적인 범위는 대통령령으로 정한다)의 증가율 및 산출내역
 - 4의3. 재량지출(재정지출에서 의무지출을 제외한 지출을 말한다)의 증가율에 대한 분야별 전망과 근거 및 관리계획
 - 4의4. 세입·세외수입·기금수입 등 재정수입의 증가율 및 그 근거
 5. 조세부담률 및 국민부담률 전망
 6. 통합재정수지[일반회계, 특별회계 및 기금을 통합한 재정통계로서 순(純) 수입에서 순 지출을 뺀 금액을 말한다. 이하 같다] 전망과 관리계획. 다만, 통합재정수지에서 제외되는 기금은 국제기구에서 권고하는 기준에 준하여 대통령령으로 정한다.
 7. 삭제
 8. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항
- ③ 제1항에 따라 국회에 제출하는 국가재정운용계획에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다.
1. 전년도에 수립한 국가재정운용계획 대비 변동사항, 변동요인 및 관리계획 등에 대한 평가·분석보고서
 2. 제73조의4에 따른 중장기 기금재정관리계획
 3. 제91조에 따른 국가채무관리계획
 4. 「국세기본법」 제20조의2에 따른 중장기 조세정책운용계획
 5. 제4항에 따른 장기 재정전망 결과

에 대한 국가재정운용계획을 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출하여야 함. 이 계획에는 재정운용의 기본방향과 목표, 중기 재정전망, 분야별 재원배분 계획, 조세부담률 전망, 통합재정수지 전망 등이 포함되며, 전년도 국가재정운용계획 대비 변동사항 및 관리계획, 중·장기 기금재정관리계획, 국가채무관리계획, 조세정책운용계획, 장기 재정전망 결과 등의 서류가 첨부됨.

조세지출²⁾은 특정한 정책목표 달성을 위하여 개인과 기업의 조세 부담을 감면하는 것으로 제도가 한번 신설되면 축소·폐지가 쉽지 않아 세입기반 약화를 초래하고 재정 건전성에도 부정적인 영향을 끼칠 가능성이 있음.

이에 개정안은 국가재정운용계획에 국세·지방세 지출 총량 및 관리계획을 포함하도록 하여 지방세를 포함한 국가 전체 조세지출에 대한 중·장기적인 관리 방안을 마련하여 국가재정의 효율적 운영을 도모하고 지속가능성을 제고하려는 취지임.

개정안에 대해서 기획재정부는 조세지출(국세)은 기획재정부, 지방세 지출은 행정안전부 및 각 지방자치단체로 관리주체가 상이하다는 점과 지방재정의 자율성 등을 감안할 때 국세·지방세 지출의 통합관리는 신중할 필요가 있다는 입장임. 또한, 중장기 전망을 위해서는 조세지출

④ ~ ⑪ (생략)

2) 「조세특례제한법」은 조세지출을 ‘조세감면·비과세·소득공제·세액공제·우대세율적용 또는 과세이연 등 조세특례에 따른 재정지원’으로 정의하고 있음.

일몰연장 여부³⁾에 대한 가정이 필요한데 이를 예측하기가 곤란하며, 관련법 개정에 따라 감면대상, 공제율 등 조세지출 내용이 변경될 소지가 있다는 점을 고려하여 중장기 계획 수립은 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

또한, 행정안전부는 지방세 지출 총량 및 감면을 관리계획을 「국가재정법」에 따른 국가재정운용계획에 포함하는 것은 헌법상의 자치재정권을 침해할 소지가 있고, 「지방재정법」 등에 따라 지방재정을 국가재정과 별도로 규정하고 있는 현행법 체계와도 상충될 수 있으며, 국가재정과 직접적 연관성이 없는 지방세 지출 관리계획을 국가재정운용계획에 포함하는 것은 제도적 실효성도 낮은 측면이 있다는 의견임.

코로나19 이후 우리 경제는 대외경제 여건 변화의 영향에 민감하게 반응하는 가운데 성장세가 둔화되고 있으며 세입기반이 크게 약화되고 있는 것으로 분석되고 있음.⁴⁾

이러한 상황에서 우리나라의 조세지출 규모는 지속적으로 증가하고 있으며, 총 재정지출 대비 비중 역시 증가 추세에 있음.

3) 기획재정부는 총 238개 조세지출 중 150개 항목(63.3%)이 일몰이 있는 제도로 운영중이라고 밝힘

4) 국회예산정책처, 「2025년 조세지출예산 분석」, 2024. 10.

[최근 조세지출 증가 현황]

(단위: 조원, %)

구분	조세지출(A)	재정지출(B) (총지출)	총 재정지출 (C=A+B)	조세지출 비중 (A/C)
2020	52.9	549.9	602.8	8.8
2021	57.0	601.0	658.0	8.7
2022	63.5	682.2	745.9	8.5
2023	69.8	610.7	680.2	10.2
2024 ^e	71.4	656.6	728.0	9.8
2025 ^e	78.0	673.3	751.3	10.4

주: 2023년까지는 결산기준, 2024년과 2025년은 예산 및 조세지출 전망치 기준

자료: 대한민국 정부, 각 연도 「조세지출예산서」를 토대로 작성

또한, 2025년도 조세지출예산서에 따른 국세감면율은 15.9%로 「국가재정법」에 따른 국세감면율 한도⁵⁾인 15.2%를 초과할 것으로 전망되는 상황임.

재정의 지속가능성을 확보하기 위해서는 세출뿐만 아니라 세입 측면에서도 정책적 노력이 이루어질 필요가 있으며, 중장기적으로 세입기반 약화의 요인이 될 수 있는 조세지출에 대한 실효성 있는 관리가 필요할 것임.

5) 「국가재정법」 제88조(국세감면의 제한) ① 기획재정부장은 대통령령으로 정하는 해당 연도 국세 수입총액과 국세감면액 총액을 합한 금액에서 국세감면액 총액이 차지하는 비율(이하 “국세감면율”이라 한다)이 대통령령으로 정하는 비율 이하가 되도록 노력하여야 한다.

「국가재정법 시행령」 제41조(국세감면의 제한) ③ 법 제88조제1항에서 “대통령령이 정하는 비율”이라 함은 당해 연도의 직전 3년간의 국세감면율의 합을 3으로 나눈 것에 1천분의 5를 더한 비율을 말한다. 이 경우 비율을 계산함에 있어서 1천분의 1 미만 부분은 없는 것으로 한다.

현재 조세지출의 관리를 위하여 조세지출예산서 작성, 조세지출 기본 계획 수립 및 중장기 조세정책운용계획 수립 등의 제도가 운용 중에 있으나, 조세지출 규모에 대한 단기적 전망과 중장기 운용 방향에 대한 원론적인 수준의 언급에 그쳐 개선이 필요한 상황임.

[중장기 조세정책 운용계획: IV. 비과세·감면제도 운용방향 중 발췌]

IV. 비과세·감면제도 운용 방향

[2] 중장기 정책방향

- ☐ 경제의 역동성 지원 및 민생경제 회복 중심으로 조세지출 운영
- ☐ 불요불급한 비과세·감면 제도 정비를 통해 국세감면한도 준수 노력 강화
- ☐ 조세지출 관리체계의 내실화를 통한 안정적 재정운용 지원

[4] 중장기 추진과제

- ☐ 불요·불급한 제도 신설은 지양하고, 정책효과 미흡·정책목적 달성한 비과세·감면 제도는 지속 정비하여 국세감면한도 준수 노력 강화
- ☐ 조세-재정지출 연계 강화하여 예산지원과의 중복지원 방지, 부처 자율평가 및 성과평가 내실화 등을 통해 관리 실효성 제고

자료: 대한민국 정부, 「중장기 조세정책 운용계획」, 2024. 9.

또한, 지방세 지출의 경우에도 「지방재정법」에 따라 예산안의 첨부 서류로 지방세지출보고서가 지방의회에 제출되고 있지만, 각 지자체별로 작성되고 당해연도 전망치까지만 수록하고 있어 전체 지자체별 조세감면 실적의 총계 및 중장기적 전망치를 파악할 수 있는 통합적인

자료가 부재한 상황이라는 지적이 제기된 바 있음.⁶⁾

개정안과 같이 국가재정운용계획에 조세·지방세 지출 총량 및 감면을 관리계획을 포함할 경우 국가 전체 조세지출의 총량을 파악할 수 있고, 조세지출과 재정지출의 연계를 통한 통합적인 지출관리가 이루어질 수 있어 국가 재원의 효율적 운용 및 재정의 투명성 제고에 긍정적인 측면이 있음.

또한, 첨부서류에 중장기 조세·지방세 감면 한도 관리 및 조세·지방세 지출의 효율적 관리를 위한 계획을 추가함으로써 현행 단기적 시계의 조세·지방세 지출 관리체계를 중장기적 시계로 확대하여 국가 재정의 지속가능성 확보에 기여할 수 있을 것으로 보임.

한편, 기획재정부는 조세지출의 경우 경제여건이나 납세자의 행태 변화에 따른 변동성이 커 중장기적 전망에 오차가 발생할 수 있고, 조세지출은 법률개정에 수반되는 사항으로 일몰연장 여부, 감면대상·공제율 등 법 개정내용에 대한 중장기적인 전망이 어렵다는 입장임.

이에 대해 지방세 지출의 경우 중앙정부가 관리주체가 아니므로 중

6) 국회예산정책처, 「2025년 조세지출예산 분석」, 2024. 10.

장기 관리계획을 도출하기 어려운 측면이 있겠으나, 조세지출의 경우에는 현재 수립 중인 중기재정계획, 분야별 자원배분 계획 등 재정지출의 경우에도 경제여건 등에 따라 적지 않은 오차가 발생하고 있다는 점과 정부의 입장 및 추세, 관련 계획에 따라 작성하는 것이 가능하다는 점을 고려할 때 조세지출에 대한 중장기 관리계획 수립이 가능할 것으로 보임.

※ 신·구조문 대비표

현행	개정안
제7조(국가재정운용계획의 수립 등) ① (생략) ② 국가재정운용계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. ~ 5. (생략) <u><신설></u> 6. ~ 8. (생략) ③ 제1항에 따라 국회에 제출하는 국가재정운용계획에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다. 1. ~ 4. (생략) <u><신설></u> 5. (생략)	제7조(국가재정운용계획의 수립 등) ① (현행과 같음) ② ----- -----. 1. ~ 5. (현행과 같음) 5의2. 조세·지방세 지출 총량 및 감면율 관리계획 6. ~ 8. (현행과 같음) ③ ----- ----- -----. 1. ~ 4. (현행과 같음) 4의2. 중장기 조세·지방세 감면 한도 관리 및 조세·지방세 지출의 효율적 관리를 위한 계획 5. (현행과 같음)

문의처

02)6788-5151